Report on the 2005 review of the Child and Family Services Act (CFSA)

March 2005

Ontario

Minister's Message

I am very pleased to release this report on the first review of the Child and Family Services Act, carried out in accordance with requirements that came into effect in 2000.

For the first time in over 20 years, the government has created a brand new ministry specifically for children - the Ministry of Children and Youth Services. The publication of this report is just one component of this ministry's very ambitious approach to reforming services for children and youth. I am proud that it addresses a subject that has been important to me and to many people in Ontario for some time: the need to find stable homes for children in the care of a children's aid society.

I would like to thank the individuals and organizations affected by the legislation, including parents, young people, professionals and interested stakeholders, who shared their views with us during the course of this review. Their suggestions varied, of course, but everyone shared one goal - a common desire to achieve the best possible outcomes for our children and youth.

I am pleased to report that the review yielded valuable information that will help us create more opportunities to provide our children and youth with continuity and stability in their family lives. Legislation should reflect the values held by the people of Ontario and provide the appropriate tools for professionals to carry out their work. I intend to act on the advice that has been provided as I move forward on improving services for children and youth.

Honourable Marie Bountrogianni

Minister
Children and Youth Services

105-06774/

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY 1

INTRODUCTION 2

CONTEXT 3

METHODOLOGY 4

THE RESPONDENTS 5

OVERVIEW OF FINDINGS ON PERMANENCY, INCLUDING ADOPTION 6

RESPONSES OUTSIDE THE SCOPE OF THE REVIEW 10

CONCLUSION 16

EXECUTIVE SUMMARY

On January 28, 2005, the Minister of Children and Youth Services announced a technical review of the Child and Family Services Act focussed on key provisions of the legislation relating to permanency options for children in care, including adoption. Under the Child and Family Services Act (CFSA), a review must be carried out at least every five years.

This first review is a critical component of the ministry's overall plans for reform of the child welfare system, including permanency, and of adoption[1] services.

Among the conclusions of the review:

- Permit openness in adoption where appropriate and in a variety of ways according to the individual needs of the child or youth and to the circumstances of individual families
- Give priority to placing children with kin or extended family members before considering taking them into the care of a children's aid society and as an alternative to foster or group care
- Increase supports and services available to families to prevent the need to take children into care, e.g. to keep families together or to keep children in their communities
- Reduce the backlog in courts as it delays permanency for children and youth; alternative dispute resolution approaches including mediation should be used
- Provide supports, including subsidies, for post adoption and other permanency options such as kinship care and guardianship or custody
- Integrate or co-ordinate children's aid society services and programs with other community services, e.g., mental health, to achieve efficiencies.

In addition, many submissions addressed matters outside the scope of the review, such as adoption information disclosure, youth justice, confidentiality of records, various aspects of the child welfare system, and the children's service system in general. They addressed matters related to the availability of services, policies, practices and funding in addition to legislation. Many, for instance, expressed concern around the need to balance protection of children with supports that help families to care for children and youth. There were also comments about the review itself. These submissions provide a rich source of information from a valuable and varied range of perspectives. They will be useful in the ministry's ongoing work as it pursues directions for the service system of the future.

1. Adoption services refer to procedures and requirements related to the placement of children for adoption, and excludes adoption information disclosure services provided by the Ministry of Community and Social Services.

INTRODUCTION

On January 28, 2005, the Minister of Children and Youth Services announced a technical review of the Child and Family Services Act focusing on key provisions of the legislation relating to permanency options for children in care, including adoption. Members of the public were invited to provide input.

Under the Child and Family Services Act (CFSA), a review must be carried out at least every five years. Because this provision came into effect in 2000, the first review must be completed by March 31, 2005. The CFSA provides the minister with discretion to determine the scope and approach to the review; requires that the public be informed when the review begins and what parts of the act will be included in it and requires that a written report be made public on completion of the review.

This review focuses on key aspects of the legislation relevant to a stated priority of the Ministry of Children and Youth Services (MCYS): to increase opportunities for stability and permanency in the lives of children. These opportunities include facilitating adoption, where appropriate, to meet children's needs

This report provides the results of the review, including information about submissions received, practices in other jurisdictions and relevant research.

CONTEXT

The Child and Family Services Act (CFSA), which was proclaimed in 1985, was to be a final step in the reform of children's services that began in 1978. The CFSA was intended to present a cohesive philosophy and to enshrine in law key elements deemed essential to reform. It is a large piece of legislation that covers a broad range of services.

This legislation did not anticipate the creation of the Ministry of Children and Youth Services, which has a mandate that exceeds the range of services addressed by the act. As the ministry moves forward on its initiatives to improve services for children and youth, there will be opportunities for further consideration of legislative requirements. This will be done through consultation with those affected. It is recognized that the act reflects the times and circumstances in which it was developed and that additional changes may be required to implement new policy directions.

The focus of this first review under the requirements of the legislation is on a matter of critical concern — the compelling needs of a large number of children in the care of children's aid societies. At the same time, this review addresses a related matter - the provisions governing adoption of children and youth. The focus is consistent with the priority that the ministry has given to child welfare and adoption in its overall policy agenda since its establishment in October 2003.

First, the ministry established the Child Welfare Secretariat in April 2004 to implement the findings and recommendations of the Child Welfare Program Evaluation, which was completed in 2003. The program evaluation called for a major transformation of the child welfare system. Since its creation, the secretariat has been consulting broadly with stakeholders, practitioners in other jurisdictions and researchers. It will bring forward recommendations and lead the implementation of changes across a range of services provided by children's aid societies, including permanency planning and adoption.

Secondly, the minister publicly stated her intent in the spring of 2004 to address long standing concerns about adoption and the need for reform in Ontario. In the intervening months, it became clear that there is a degree of consensus on the need for reform but not on the specifics, including what changes, if any, would be required to the existing legislation.

The focus of the CFSA review complements the policy work that the ministry has undertaken with respect to child welfare and adoption, excluding adoption information disclosure, which is under the jurisdiction of the Ministry of Community and Social Services. It is a critical component of the ministry's reform agenda in these areas but not the only component. The results of this review and any steps taken in response to it will be linked with the above noted initiatives.

It should be noted that the statutory requirement for a review every five years, does not preclude the ministry from undertaking reviews as required to address matters of concern, nor does it preclude the government from introducing amendments from time to time in order to implement new policies or to address provisions that have become outdated because of legislative developments.

METHODOLOGY

On January 28, 2005, the Minister of Children and Youth Services issued a press release advising that a technical review of the Child and Family Services Act would "...focus on key provisions relating to permanency options for children in care, including adoption." Members of the public were invited to contribute to the review in writing by February 28, 2005. The government established a special e-mail address to receive input[2].

The material surveyed to compile this report includes:

- written material submitted by the public, professionals and organizations
- information about practices and legislation in other jurisdictions
- research related to permanency, including adoption and kinship care.

In addition, the ministry made use of suggestions put forward in recent discussions with individuals and organizations through related work carried out by, for example, the Child Welfare Secretariat.

This review process was designed to provide the ministry with broad-based input from the general public, individuals who have had experience with adoption and with the child welfare system, experts and other stakeholders. This rich body of material, combined with the information also obtained from research and experience in other jurisdictions, will inform the ministry on appropriate ways to move forward to improve the circumstances for children in care and to reform outdated approaches to adoption.

2. There were approximately 150 'hits' on the special account set up to receive input on the CFSA review. A number of these were duplicates and many did not address the CFSA review specifically or matters related to it. The latter were referred to other departments in the ministry for consideration.

THE RESPONDENTS

The ministry reviewed over 90 submissions with recommendations regarding theCFSA and related matters. There were 24 submissions from advocacy groups, professional organizations and service provider associations. The majority of the 72 responses came from individuals.

The submissions included reports and letters sent by mail and e-mail. Recommendations came from:

- parents who had experience with children's aid societies and with adoption
- individuals who had been or are currently in the care of a children's aid society
- individuals who have been adopted
- foster parents
- social workers, teachers, mental health professionals
- group home workers, probation officers, community development workers
- parents who are home educators
- mothers who have relinquished children for adoption
- grandparents caring for their grandchildren
- lawyers who have represented parents and/or children
- advocacy and service organizations for children and youth
- people affected by adoption
- people affected by domestic violence
- organizations that represent service providers and professionals
- representatives of First Nations and representatives of Aboriginal agencies.

The majority of the respondents addressed matters that went beyond the scope of the review. Many made comments and recommendations that reflected the individual experiences and perspectives of people as well as the positions of specific sectors and organizations.

OVERVIEW OF FINDINGS ON PERMANENCY, INCLUDING ADOPTION

Input from submissions

For the most part, input on permanency and adoption was not limited to specific provisions in the legislation. It focussed more broadly on the needs of children, youth and adults involved in child protection matters or in the adoption process. A few submissions identified specific legislative barriers.

The most frequent themes and directions expressed in the submissions recommended changes in legislation and practice. They include:

- permitting openness in adoption where appropriate and in a variety of ways, according to the individual needs of the child or youth and to the circumstances of individual families
- giving priority to placing children with kin or extended family members before considering taking them into the care of a children's aid society and as an alternative to foster or group care
- increasing supports and services available to families in order to keep families together or to keep children in their communities and to prevent the need to take children into care
- reducing the backlog in courts as it delays permanency for children and youth alternative dispute resolution approaches including when mediation should be used
- providing supports, including subsidies, for post adoption and other permanency options such as kinship care and guardianship or custody
- integrating or coordinating children's aid society services and programs with other community services, e.g., mental health, to achieve efficiencies.

The submissions were relatively consistent in emphasizing the importance of continuity and stability in relationships for the healthy development of children and youth and the importance of respecting the individual needs of the child or youth. Some submissions emphasized that adoption is not the only means of establishing a sense of permanency for children in the care of a children's aid society and that it is not always desirable from the perspective of the child or youth. There were recommendations for increased use of customary care as well as on-reserve prevention and family support services to reduce risk for Aboriginal children and avoid the need for child protection services.

A number of submissions stressed the importance of maintaining and supporting connections with family members when a child is taken into the care of a children's aid society. Others emphasized that children's aid societies should consider the feasibility

of placing a child with a member of his or her extended family before taking a child into the care of the society. Various submissions highlighted the importance of maintaining relationships with siblings even in cases of adoption.

Finally, a number of submissions identified the need for ongoing financial and/or counselling support to family members, including grandparents who take on responsibility for the care of child relatives.

With respect to care by families or kinship care, it is notable that recommendations were not limited to situations in which there is children's aid society involvement. Some grandparents are seeking access to financial support to assist them in raising their grandchildren. In addition, there were recommendations to create an alternative to adoption that would provide for the transfer of legal custody or guardianship to a relative or, in the case of long-term foster care placements, to foster parents.

With respect to adoption, submissions emphasized that when adoption is the appropriate plan for a child, there should be flexibility to respect the individual needs of those involved. This view was consistent for both private adoption and public adoption (where a children's aid society is involved). Some submissions noted that flexibility should be available at the actual time of the adoption and also later when the circumstances and interests change. Support for the stability and integrity of the adoptive family was also identified as an important consideration.

Overall, the preponderance of submissions focused on the importance for the child or youth of maintaining relationships with family including siblings, birth parents and other relatives, even after adoption. One submission also recommended that information should be collected and reported on outcomes for children who have been adopted.

In addition, a few submissions spoke to specific aspects of the adoption process:

- the age of consent to adoption should be raised from seven to 10 years
- procedural protections for individuals relinquishing children, especially infants, for adoption — such as independent legal advice and/or longer time frames for decision-making
- procedural protections for children on adoption probation to prevent disruption for the child
- prohibiting changing a given name of a child under 12 who is being adopted if that name is meaningful to the child
- deleting the section of the CFSA that indicates an adopted child is "as if born to" the adopted family
- reverting to the previous practice of children's aid societies obtaining consents to adoption rather than the current requirement that lawyers take the consents.

Practices in other jurisdictions

Many jurisdictions are continuing the trend towards greater openness in the adoption process:

- In Canada, British Columbia, Manitoba and Newfoundland have recently moved to introduce legislation that supports openness in adoption. Alberta and Saskatchewan provide for openness in policy.
- In the United States, approximately 30 states currently allow for open adoption, and approximately 18 of these states allow for written and legally enforceable contact agreements; the Child Welfare League of America Standards of Excellence for Adoption Services advocates an open and honest adoption process.
- In Australia, access by birth parents or relatives, to the adopted child is encouraged in most states and territories to varying degrees.
- In the United Kingdom, legislation recognizes the need to preserve connections to birth families and cultural heritage for some children, and that contact arrangements should be considered in every adoption.

Similarly, other jurisdictions are moving towards greater use of kinship care and subsidized guardianship or custody as alternatives to adoption:

- Alberta and British Columbia have implemented kinship care policies; in B.C. it is supported by legislation.
- The United Kingdom, Australia and New Zealand have kinship care programs of varying types.
- In the United States there is wide use of kinship care and subsidized guardianship. Illinois, California, Washington and Maryland are particularly well known for kinship care programs. Most states have formal policy or legislation to promote and support these practices.

Research findings

Research on attachment and openness in adoption supports the trends in other jurisdictions towards increased use of kinship care and openness in adoption. It supports the need for children and youth to maintain important ties to family, community, culture and heritage. These ties promote a sense of identity and aid in the healthy development and growth of children.

Among the highlights of findings from the research literature on adoption:

- adoption should be viewed as an ongoing process, rather than a one-time event
- openness should be seen as a continuum that can change over time
- one type of openness arrangement is not best for all circumstances or relationships
- successful openness relationships hinge on flexibility, commitment and communication skills
- mediated adoption agreements may result in high levels of satisfaction and cooperation
- there is a need for education for the adoption community and the general public about openness in adoption
- all decisions about openness need to be based on the best interests of the child.

Most of this research indicates positive or neutral permanency outcomes when compared with closed adoptions. It should be noted that the research focus to date on open adoption has been mainly on private and infant adoption. There has been no comprehensive study comparing the outcomes of open and closed adoptions in the public sector where there has been involvement with a children's aid society.

The research on kinship care and subsidized guardianship suggests that:

- kinship care programs tend to provide stable placements for children with low rates of disruption and the outcomes for children are positive
- children return home at a slower rate but are less likely to re-enter state care than reunified children from non-kin foster homes
- successful kinship and guardianship placements require ample financial supports, clinical services and relevant training for staff and caregivers
- the availability of post-placement services in the community is seen as necessary to support the viability of the placements over time
- subsidized guardianship can reduce court involvement, child welfare agency supervision and casework while expediting the establishment of a permanent home.

RESPONSES OUTSIDE THE SCOPE OF THE REVIEW

Many submissions addressed matters outside the scope of the review, such as adoption information disclosure, youth justice, confidentiality of records, various aspects of the child welfare system, and the children's service system in general. Recommendations and comments addressed matters related to legislation, policies, funding and practice. In addition, there were comments about the review itself.

The following overview of the recommendations made to the ministry provides a sense of the detail and range of comments received. It is not intended to be comprehensive.

Child and Family Services Act review process

A number of respondents recommended the review process allow more time for input and include consultation as well as written submissions. Some respondents believed the focus of the review was too narrow. One submission suggested the legislation be amended to eliminate the minister's discretion to determine the scope of the review, on the basis that the CFSA does not lend itself to review in a piecemeal fashion. Some respondents had anticipated the review and taken the initiative to begin developing submissions as early as 18 months before the announcement of the review, but they also noted the need for a lengthier and more comprehensive review process. Finally, one respondent suggested that youth in care be specifically notified of the review process.

The child and youth service system

A large number of the submissions made recommendations for improving overall services to children and families. For example, some submissions noted the need for improved collaboration or integration of child welfare services with other services in the community. Others explicitly or implicitly noted the need for better integration of child protection services with services designed to support families, children and youth. One stressed that child welfare services do not function in isolation and that it is detrimental to change one system without consideration of others such as children's and adult mental health, youth justice, social assistance and education.

There were also recommendations to streamline decision-making in child welfare and to differentiate the protection function of the child welfare system from that of assisting families in raising their children. One recommendation was to blend the intake processes for child welfare and children's mental health in order to facilitate timely identification of the appropriate response to specific needs. Another emphasized the need for consistency and collaboration between the youth justice and child welfare systems so that children and youth do not 'fall through the cracks.' A few submissions recommended increased access to and availability of services for children with special needs and some recommended that children's aid societies be permitted to enter into special needs agreements.

A number of submissions focussed on the importance of assisting families to remain together rather than removing children. A few recommended that the principles in the CFSA be amended to promote strengthening of families as opposed to protection by removal of children, and some suggested that the child welfare system disproportionately impacts low income families.

All in all, the submissions clearly reflect varying views and understandings about the role and functions of children's aid societies and the provincial government with respect to child welfare services. A number of submissions either, explicitly or implicitly, noted the need for better integration of child protection services with services designed to support families, children and youth.

Accountability in child welfare

There were many comments about the child welfare system from a very broad range of perspectives, including individuals and professionals who have been involved with a children's aid society. Many recommendations called for increased accountability of children's aid societies to the public for the quality of service provided and of children's aid society staff to clients. A few respondents suggested requiring children's aid societies to report on outcomes for children and youth. At least one submission noted that the current funding formula, because it is based on volume, creates a perception that there is an incentive for societies to open cases and keep them open.

There were calls for increased regulation and accountability of children's aid society staff as well as for training and skills development. Some raised concern about variation in staff values and recommended skills training. Others recommended that direct service workers be required to be registered with the Ontario College of Social Workers and Social Service Workers.

The majority of comments relating to accountability focussed on children's aid societies. A few also made reference to legal counsel provided by the Ontario Children's Lawyer. Some individuals felt that their views had not been appropriately represented in court.

Transparency and procedural fairness

There were calls for more transparency including giving families and children a greater voice in processes that directly affect them. Some of these recommendations made reference to complaints processes and the use of alternative dispute resolution approaches including mediation. Respondents identified the need for checks and balances on how the very significant powers vested in children's aid societies are exercised. One suggestion was that the ombudsman be given jurisdiction over child welfare.

A number of submissions recommended clarifying the purpose of the children's aid society complaint process, developing criteria for its use and improving the process. Some suggested that involvement of the children's aid society board of directors was not appropriate or effective, and others were critical of the ministry's involvement. Some suggested mediation as an appropriate mechanism for addressing complaints. In addition, there was criticism of the complaints process with respect to adoption on similar grounds and an explicit recommendation, as previously noted, that it not be available once a child had been placed for adoption.

Definition of a child in need of protection

A number of respondents recommended raising the upper age limit for finding a child in need of protection from under 16 to under 18 years of age. Some submissions pointed out that this would be consistent with the Youth Criminal Justice Act, Canada's recent directions in it's education system, the United Nations Convention on the Rights of the Child and the upper age limit for other services under the CFSA.

There were, however, conflicting views on whether the grounds for finding a child in need of protection should be more or less stringent. Some wanted to see more restrictive criteria for finding a child in need of protection while others suggested that the criteria be expanded. One submission recommended expanding the grounds to include the specific behaviours of parents such as mental illness, addiction or domestic violence. Other submissions focussed explicitly on including domestic violence as a reason for child protection. In contrast, some submissions stated that the current grounds and risk assessment model used by societies impacts negatively on women and children and should be modified.

Legal processes and requirements

A range of recommendations were aimed at expediting court processes, including suggestions to:

- increase the use of mediation
- eliminate the requirement for the court to find that a child is in need of protection before making a disposition
- permit greater latitude to introduce evidence about past parenting behaviour
- allow for assessments (e.g. psychiatric, psychological) of families and children before the court makes a finding that a child is in need of protection
- after a child has been apprehended, allow up to five court days before the matter is taken before the court rather than the current five calendar days to allow parents more time to obtain legal counsel and children's aid societies more time to prepare.

In addition, recommendations were made to increase the options available to the court that would promote permanency for children and support for families, such as:

- directing the court to consider placement with kin at any stage in the process
- allow for custody orders (e.g. transfer custody to a grandparent) under the CFSA to make the most effective use of court time and to support permanency for the child.

There were a number of recommendations for amendments with a range of potential implications for those affected, including suggestions to:

- modernize terminology, e.g., apprehension and wardship
- add a requirement to the duty to report that written material also be provided to a children's aid society and specify that the Crown rather than a children's aid society is responsible for failure to report a suspicion that a child is in need of protection
- retain the current rights of foster parents to receive notice and to request a review before removing a child who has lived with them for two years.

There were also conflicting recommendations. One submission, for instance, recommended eliminating the requirement that a society obtain a warrant before removing a child from a family, while another recommended use of tele-warrants, and still others expressed concern about apprehension without warrants.

Transition from Care and Extended Care and Maintenance (ECM)

Another area that received significant attention was the transition of children and youth out of the care of a children's aid society and into independent living. There were recommendations to increase the types of services and supports available to help youth make the difficult transition and to support their pursuit of post secondary education. A number of submissions asked that ECM be available up to 24 years of age rather than 21 or that it be available for four years after graduation from secondary school. One submission suggested that ECM include assistance for dental, vision and other health care. Another noted the critical importance of education and suggested that children's aid societies be held accountable for the youth attaining appropriate educational milestones before leaving care. One recommended that former youth in care be exempt from paying tuition fees for post-secondary education. Many made reference to the importance of former Crown wards having full access to their records.

Children's rights

A few respondents recommended that the legislation establish rights, consistent with the United Nations Convention on the Rights of the Child, for all children in Ontario and called for a ban on the use of corporal punishment. Others called for greater attention to and respect for family rights.

Intrusive measures

One submission addressed Part VI of the CFSA, Extraordinary Measures, including the use of intrusive procedures, secure isolation and psychotropic drugs as well as the review provisions associated with them. It was noted that some of these provisions have not been proclaimed, others have become outdated and, in some cases, there may be a need to ensure that practices are consistent with requirements.

Youth justice

Another submission noted that Part IV of the CFSA, Young Offenders, has not been updated since the Youth Criminal Justice Act, came into effect in 2003. Furthermore, it is not consistent with the mandate of the ministry for youth justice services for youth up to the age of 18 years of age.

Records and privacy

Finally, submissions addressed matters related to information sharing and privacy. It was noted that federal and provincial legislation has overtaken the unproclaimed provisions in Part VIII of the act, access to and confidentiality of records. Service providers, advocates and service recipients put forward the view that there should be legislation specific to child and youth services on this subject.

Some identified the need for direction specific to the child and youth services sector particularly with respect to investigations by children's aid societies and with respect to the records of Crown wards. Others spoke to the need for sharing of information between programs like child welfare and young offenders in order to meet the needs of youth and to provide services effectively.

Views on privacy and access to information varied. For example, there were conflicting opinions on whether the name of a person who reports a family to a children's aid society should be kept confidential or made available to that family. One submission called for elimination of the child abuse register and recommended that children's aid societies be permitted to use the shared child welfare information system to screen foster parents and adoptive parents.

Adoption information disclosure

There were a relatively large number of submissions that addressed adoption information disclosure, which falls under the jurisdiction of the Ministry of Community and Social Services. These submissions focused on increasing access to information for those directly affected by an adoption. As previously noted, these submissions also recommended changes to other aspects of adoption.

Aboriginal provisions

A few submissions focussed on the provisions of the CFSA with specific application to children of Aboriginal heritage. One noted that the language (Indian and Native) is outdated. Others recommended that there be clear policies and practices for placing First Nations children in First Nations foster homes or communities. In addition, it was recommended that there be clear legislation and policy with respect to the use of customary care. Finally, there were recommendations that the requirements for notice to bands in specific circumstances be enforced.

CONCLUSION

There appears to be general consensus on the need for reform with respect to permanency and adoption as well as the need for legislative change to make this happen. The submissions and the research literature support the need for a range of options to provide children in care with a sense of stability, continuity and permanence. There is a clear preference for options that respect the importance of family and community in the lives of children and youth. This extends to adoption and includes support for the creation of a flexible approach to openness, particularly for children who are Crown or permanent wards.

The review suggests that legislation should allow for openness arrangements that take into account the individual circumstances of those involved and that allow for change over time in keeping with the developmental needs of the child or youth. Openness should not be limited to adoption of Crown wards but should be available in private adoptions as well.

In addition, input to the review suggests that there should be supports available for families whether they are adopting or, through some other arrangement, taking on the care of a child or youth who would otherwise remain in the care of a children's aid society. This assistance could be in the form of financial, social or professional support.

It is clear from the review that that the needs of each child must be addressed on an individual basis, taking into account the child's heritage and culture as well as relationships with family members and community. In some instances, this should be supported by legislation. However, the views and the evidence suggest that more is required than simply defining or creating different types of arrangements available to the courts and the child welfare system. Successful reform is dependent upon a common culture among agencies and professionals supported by sound practices, services and responses that respect and give priority to a child's need for continuity of care and stable relationships.

The large number of submissions that addressed matters outside the scope of the review ranged from letters about deeply personal experiences through to comprehensive reports. These submissions will be useful to inform the ministry's ongoing work because they provide a rich source of information from a valuable and varied range of perspectives.

Some of the recommendations address matters related to funding policy, program policy or practice rather than provisions in the legislation. Other submissions highlighted aspects of this legislation that are outdated and deserve attention because of developments in other legislation. Still others addressed complex matters such as the need for specific rules governing privacy of records in the children's services system and fundamental social policy matters such as rights of all children in Ontario.

Many individuals who wrote about their own experience with the child welfare system expressed concerns about the powers of children's aid societies and recommended that protections for families be increased and services made available that would provide alternatives to removal of children. Others argued for strengthening the law to increase protections for children. These letters are a stark reminder that the child welfare system has been delegated very significant powers by the province to protect children. The policies and laws governing the exercise of those powers should change over time to reflect shifts in social values. The mandatory review of the legislation every five years provides opportunities for government to consult broadly.

Many of the concerns expressed underline the importance of continually attending to the balance between protection of children and supports to maintain the integrity of families. There is a need to balance the powers of children's aid society with appropriate checks and balances on the exercise of those powers through accountability mechanisms and through respect for the rights of families, children and youth to have a voice when important decisions are being made that affect them.

It is important that the views and ideas expressed in these submissions not be lost but be addressed within the context of the ministry's ongoing work in relation to the future direction of the child welfare system.

Rapport sur l'examen de 2005 de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF)

mars 2005

Ontario

Message de la ministre

J'ai le grand plaisir de publier le présent rapport sur le premier examen de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille, examen qui a été effectué conformément aux exigences entrées en vigueur en 2000.

Pour la première fois en plus de 20 ans, le gouvernement a créé un tout nouveau ministère dédié spécialement aux enfants, le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. La publication du présent rapport n'est qu'un des éléments du plan très ambitieux de notre ministère pour la réforme des services à l'enfance et à la jeunesse. Je suis fière qu'il aborde un sujet qui est important pour moi et pour un si grand nombre de personnes en Ontario et ce, depuis un bon moment, à savoir la nécessité de trouver des foyers stables pour les enfants relevant d'une société d'aide à l'enfance.

Je tiens à remercier les particuliers et les organismes touchés par les dispositions législatives, dont les parents, les jeunes, les professionnels et les intervenants intéressés, qui ont partagé avec nous leurs points de vue au cours de cet examen. Leurs suggestions étaient bien sûr variées, mais tous avaient un but en commun : les meilleurs résultats possibles pour nos enfants et nos jeunes.

Je suis heureuse de pouvoir dire que l'examen a permis de recueillir des renseignements valables qui nous aideront à créer davantage de possibilités de fournir à nos enfants et à nos jeunes la continuité et la stabilité dans leur vie familiale. Les dispositions législatives doivent s'inspirer des valeurs de la population de l'Ontario et fournir aux professionnels les outils dont ils ont besoin dans l'exercice de leurs fonctions. J'entends bien donner suite aux conseils qui nous ont été prodigués, au fur et à mesure que nous poursuivrons nos efforts en vue d'améliorer les services destinés à nos enfants et à nos jeunes.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse,

Marie Bountrogianni

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
INTRODUCTION	2
CONTEXTE	3
MÉTHODOLOGIE	4
PARTIES INTÉRESSÉES	5
APERÇU DES CONSTATATIONS SUR LE PLACEMENT PERMANENT, Y COMPRIS L'ADOPTION	6
RÉPONSES DÉPASSANT LA PORTÉE DE L'EXAMEN	10
CONCLUSIONS	16

RÉSUMÉ

Le 28 janvier 2005, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a annoncé un examen technique de la Loi sur les services à l'enfance et à la famille. Cet examen s'est centré sur les dispositions clés relatives aux options en matière de placement permanent offertes aux enfants confiés aux soins des sociétés d'aide à l'enfance, y compris l'adoption. La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) prévoit un examen de ses dispositions tous les cinq ans.

Ce premier examen constitue un élément crucial des plans généraux du ministère pour la réforme du système de bien-être de l'enfance, y compris le placement permanent et les services d'adoption.[1]

Voici certaines des conclusions de l'examen :

- Il faut permettre l'ouverture en matière d'adoption lorsque cela est indiqué, et il faut le faire de diverses manières en fonction des besoins individuels de l'enfant ou du jeune et des circonstances particulières de la famille.
- Il faut accorder la priorité au placement des enfants chez des personnes ayant un lien de parenté avec eux ou chez des membres de leur famille étendue, avant d'envisager de les confier aux soins d'une société d'aide à l'enfance, et comme solution de remplacement à un placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer de groupe.
- Il faut accroître les mesures de soutien et les services offerts aux familles afin de prévenir qu'il soit nécessaire de confier les enfants aux services de garde, p. ex. en gardant les familles réunies ou en gardant les enfants au sein de leur collectivité.
- Il faut réduire les cas accumulés des tribunaux car cela retarde l'application d'une solution permanente de placement des enfants et des jeunes; il convient de faire appel à des méthodes de remplacement pour le règlement des différends, dont la médiation.
- Il faut fournir des mesures de soutien, notamment des subventions pour la période suivant l'adoption et pour d'autres solutions de placement permanent telles que le placement chez des personnes ayant un lien de parenté avec l'enfant, la tutelle ou la garde d'enfant.
- Il faut intégrer ou coordonner les services et les programmes des sociétés d'aide à l'enfance avec les autres services communautaires, p. ex. les services de santé mentale, afin de réaliser des gains d'efficience.

En outre, de nombreuses observations ont porté sur des sujets dépassant la portée de l'examen, par exemple la divulgation de renseignements sur l'adoption, la justice pour les jeunes, la confidentialité des dossiers, divers aspects du système de bien-être de l'enfance et le système de services aux enfants en général. Elles ont abordé des questions liées à la disponibilité des services, aux politiques, aux pratiques et au financement ainsi qu'aux dispositions législatives. Ainsi, de nombreuses observations ont exprimé des préoccupations concernant la nécessité d'équilibrer la protection des enfants avec les mesures de soutien qui aident les familles à prendre soin des enfants et des jeunes. Nous avons également recueilli des commentaires au sujet de l'examen lui-même. Ces observations fournissent une riche source de renseignements provenant d'un éventail précieux et diversifié de perspectives. Ces renseignements seront utiles au ministère dans le processus continu d'analyse des orientations possibles du système de services pour l'avenir.

1. Les services d'adoption comprennent les procédures et exigences liées au placement d'enfants par adoption, mais ils ne comprennent pas les services de divulgation de renseignements sur l'adoption que fournit le ministère des Services sociaux et communautaires.

INTRODUCTION

Le 28 janvier 2005, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a annoncé un examen technique de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. Cet examen s'est centré sur les dispositions clés relatives aux options en matière de placement permanent offertes aux enfants confiés aux soins des sociétés d'aide à l'enfance, y compris l'adoption. Les membres du public ont été invités à présenter leurs observations et commentaires..

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) prévoit un examen de ses dispositions tous les cinq ans. Étant donné que cette exigence est entrée en vigueur en 2000, il fallait achever le premier examen avant le 31 mars 2005. La LSEF donne à la ministre le pouvoir discrétionnaire de déterminer la portée et la méthodologie de l'examen; elle exige que le public soit informé du début de l'examen et des éléments de la loi qui seront examinés; elle exige également la publication d'un rapport écrit sur l'examen après sa complétion.

Cet examen s'est concentré sur des aspects clés des dispositions législatives liées à une priorité énoncée du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse (MSEJ) : accroître les possibilités de placement stable et permanent dans la vie des enfants. Ces possibilités comprennent des mesures facilitant l'adoption, lorsque cette solution est appropriée, pour satisfaire aux besoins des enfants.

Le présent rapport présente les résultats de l'examen, y compris des renseignements sur les observations reçues des pratiques dans d'autres compétences et des recherches pertinentes.

CONTEXTE

La *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF), qui a été promulguée en 1985, se voulait la dernière étape de la réforme des services à l'enfance qui avait commencé en 1978. La LSEF avait pour but de présenter une philosophie cohérente et d'enchâsser en droit des éléments clés jugés essentiels à la réforme. Il s'agit d'un ensemble volumineux de dispositions législatives qui recouvrent un vaste éventail de services.

Ces dispositions législatives n'anticipaient pas sur la création du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, qui a pour mandat de surpasser l'éventail de services dont traite la loi. Au moment où le ministère va de l'avant avec ses initiatives visant à améliorer les services pour les enfants et les jeunes, il se produit des occasions d'étudier plus en profondeur les exigences législatives. Ce processus sera mené à bien en consultation avec les personnes touchées. Il est reconnu que la loi reflète la période et les circonstances de son élaboration et que des modifications supplémentaires pourraient s'avérer nécessaires pour la mise en oeuvre de nouvelles orientations politiques.

L'accent de ce premier examen aux termes des exigences des dispositions législatives est mis sur une question d'intérêt crucial — les besoins impérieux d'un grand nombre d'enfants recevant des soins des sociétés d'aide à l'enfance. En même temps, cet examen aborde une question connexe — les dispositions régissant l'adoption des enfants et des jeunes. Une telle orientation correspond à la priorité que le ministère a définie en matière de bien-être de l'enfance et d'adoption dans son programme général de politiques depuis sa création en octobre 2003.

Premièrement, le ministère a établi le Secrétariat au bien-être de l'enfance en avril 2004 afin de mettre en oeuvre les conclusions et les recommandations du rapport de l'Évaluation du Programme de bien-être de l'enfance, qui a été achevée en 2003. L'évaluation du programme a mis en lumière la nécessité d'une transformation majeure du système de bien-être de l'enfance. Depuis sa création, le secrétariat mène de vastes consultations auprès d'intervenants, de praticiens d'autres compétences et de chercheurs. Il mettra les recommandations de l'avant et dirigera la mise en oeuvre des changements pour une gamme de services fournis par les sociétés d'aide à l'enfance, dont la planification du placement permanent et l'adoption.

Deuxièmement, la ministre a exprimé publiquement, au printemps de 2004, son intention de régler des problèmes existants depuis longtemps concernant l'adoption et de répondre au besoin d'une réforme en Ontario. Au cours des mois suivants, il est devenu évident que s'il y avait un certain consensus quant à la nécessité d'une réforme, ce consensus n'existait pas quant aux éléments précis de la réforme, y compris les changements qu'il faudrait apporter, le cas échéant, aux dispositions législatives existantes.

Notons que l'exigence légale d'un examen tous les cinq ans n'empêche nullement le ministère d'entreprendre les examens qu'il juge nécessaires pour régler des questions préoccupantes, pas plus qu'elle n'empêche le gouvernement de présenter des modifications de temps à autre afin de mettre en oeuvre de nouvelles politiques ou de traiter de dispositions devenues démodées en raison de l'évolution des dispositions législatives.

MÉTHODOLOGIE

La ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a annoncé, dans un communiqué publié le 28 janvier 2005, que l'examen technique de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* serait " centré sur les dispositions clés relatives aux options en matière de placement permanent offertes aux enfants confiés aux soins des sociétés d'aide à l'enfance, y compris l'adoption ". On invitait les membres du public à participer à cet examen et à communiquer leurs commentaires par écrit avant le 28 février 2005. Le gouvernement a créé une adresse de courriel spéciale pour recevoir les commentaires de la population. [2]

Les documents analysés pour la rédaction du présent rapport comprenaient les suivants :

- les commentaires écrits du public, de professionnels et d'organismes;
- les renseignements sur les pratiques et les dispositions législatives dans d'autres compétences;
- la recherche liée au placement permanent, y compris l'adoption et les soins offerts par une personne ayant un lien de parenté..

En outre, le ministère a utilisé les suggestions qu'on lui a présentées lors de discussions récentes avec des particuliers et des organismes dans le cadre des travaux effectués par le Secrétariat au bien-être de l'enfance, à titre d'exemple.

Le processus d'examen a été conçu pour fournir au ministère des observations de multiples points de vue de la part du grand public, de particuliers qui ont eu de l'expérience avec l'adoption et le système de bien-être de l'enfance, d'experts et d'autres intervenants. Ce riche corpus documentaire, ainsi que les enseignements également tirés de la recherche et de l'expérience dans d'autres compétences, informeront le ministère des moyens appropriés d'aller de l'avant pour améliorer la situation des enfants qui reçoivent des soins et pour réformer les méthodes démodées en matière d'adoption.

2. Le ministère a reçu quelque 150 communications au compte spécial créé pour recueillir des observations sur l'examen de la LSEF. Certaines de ces communications étaient en double et un grand nombre ne portaient pas sur l'examen de la LSEF de façon particulière ou sur des questions qui y étaient reliées. Ces dernières ont été envoyées à d'autres services du ministère pour qu'ils y donnent suite.

PARTIES INTÉRESSÉES

Le ministère a tenu compte de plus de 90 observations faisant des recommandations relativement à la LSEF et à des questions connexes. De ce nombre, 24 provenaient de groupes d'intervention, d'organisations professionnelles et d'associations de fournisseurs de services. La majorité des observations, soit 72, provenaient de particuliers.

Les observations comprenaient des lettres et des rapports envoyés par la poste et par courriel. Les recommandations provenaient :

- de parents qui avaient de l'expérience avec les sociétés d'aide à l'enfance et l'adoption;
- de particuliers qui avaient bénéficié ou qui bénéficiaient encore des services des sociétés d'aide à l'enfance;
- de particuliers qui avaient été adoptés;
- de parents de famille d'accueil;
- de travailleurs sociaux, d'enseignants et de professionnels du domaine de la santé mentale;
- de travailleurs de foyers de groupe, d'agents de probation, d'agents de développement communautaire;
- de parents qui font de l'enseignement à domicile;
- de mères qui ont confié des enfants à l'adoption;
- de grands-parents qui prennent soin de leurs petits-enfants;
- d'avocats qui ont représenté des parents ou des enfants;
- d'organismes d'intervention et de services pour les enfants et les jeunes;
- de personnes touchées par l'adoption;
- de personnes touchées par la violence familiale;
- 'organismes représentant des fournisseurs de services et des professionnels;
- de représentants des Premières Nations et d'organismes autochtones.

La majorité des parties intéressées ont abordé des questions allant au-delà de la portée de l'examen. Un grand nombre d'entre elles ont fait des commentaires et des recommandations témoignant d'expériences et de points de vue individuels de particuliers ainsi que des positions de secteurs et d'organismes précis.

APERÇU DES CONSTATATIONS SUR LE PLACEMENT PERMANENT, Y COMPRIS L'ADOPTION

Conclusions tirées des observations

Pour la majeure partie, les observations touchant le placement permanent et l'adoption ne se sont pas limitées à des éléments particuliers des dispositions législatives. Elles étaient axées de façon plus vaste sur les besoins des enfants, des jeunes et des adultes touchés par les questions de protection de l'enfance ou le processus d'adoption. Quelques observations ont dégagé des obstacles législatifs précis.

Les orientations et thèmes les plus fréquents exprimés dans les observations recommandaient des modifications aux dispositions législatives et à la pratique, notamment avec les objectifs suivants :

- permettre l'ouverture en matière d'adoption lorsque cela est indiqué, et le faire de diverses manières, en fonction des besoins individuels de l'enfant ou du jeune et des circonstances particulières de la famille.
- accorder la priorité au placement des enfants chez des personnes ayant un lien de parenté avec eux ou chez des membres de leur famille étendue, avant d'envisager de les confier aux soins d'une société d'aide à l'enfance, et comme solution de remplacement à un placement dans une famille d'accueil ou dans un foyer de groupe.
- accroître les mesures de soutien et les services offerts aux familles afin de prévenir qu'il soit nécessaire de confier les enfants aux services de garde.
- réduire les cas accumulés des tribunaux car cela retarde l'application d'une solution permanente de placement des enfants et des jeunes; il convient de faire appel à des méthodes de remplacement pour le règlement des différends, dont la médiation.
- fournir des mesures de soutien, notamment des subventions pour la période suivant l'adoption et pour d'autres solutions de placement permanent telles que le placement chez des personnes ayant un lien de parenté avec l'enfant, la tutelle ou la garde d'enfant.
- intégrer ou coordonner les services et les programmes des sociétés d'aide à l'enfance avec les autres services communautaires, p. ex. les services de santé mentale, afin de réaliser des gains d'efficience.

Les observations étaient relativement unanimes en ce sens qu'elles soulignaient l'importance de la continuité et de la stabilité dans les relations pour le développement sain des enfants et des jeunes et l'importance de respecter les besoins individuels de l'enfant ou du jeune. Certaines observations ont souligné que l'adoption n'est pas le seul moyen d'établir une structure de placement permanent pour les enfants recevant des soins d'une société d'aide à l'enfance et que cela n'est pas toujours souhaitable du point de vue de l'enfant ou du jeune. Il y a eu des recommandations portant sur l'utilisation accrue des responsabilités traditionnelles et des services de prévention et de soutien familial dans les réserves afin de réduire le risque pour les enfants autochtones et d'éviter la nécessité d'un recours aux services de protection de l'enfance.

Un certain nombre d'observations ont fait ressortir l'importance du maintien et du soutien des liens avec les membres de la famille lorsqu'un enfant est pris en charge par une société d'aide à l'enfance. D'autres ont indiqué que les sociétés d'aide à l'enfance devraient envisager la faisabilité de placer un enfant avec un membre de sa famille étendue avant de le placer aux soins de la société. Diverses observations ont relevé l'importance du maintien des relations avec les frères et soeurs, même en cas d'adoption.

Enfin, un certain nombre d'observations ont indiqué le besoin de soutien financier et-ou de soutien sous forme de counseling continu pour les membres de la famille, incluant les grands-parents qui prennent la responsabilité de prendre soin d'enfants de leur famille.

Pour ce qui est des soins offerts par les familles ou des personnes ayant un lien de parenté, il est intéressant de noter que les recommandations ne se limitaient pas aux situations dans lesquelles une société d'aide à l'enfance était intervenue. Certains grands-parents souhaitent un accès à du soutien financer pour les aider à élever leurs petits-enfants. En outre, il y a eu des recommandations suggérant la création d'une solution de remplacement à l'adoption qui comporterait le transfert de la garde d'enfant légale ou de la tutelle à un membre de la parenté ou, dans le cas des placements en famille d'accueil à long terme, aux parents de la famille d'accueil.

Pour ce qui est de l'adoption, les observations ont insisté sur le fait que lorsque l'adoption est le plan convenant à l'enfant, il devrait y avoir de la souplesse pour respecter les besoins individuels des personnes en cause. Cette opinion était constante qu'il s'agisse d'une adoption privée ou publique (avec la participation d'une société d'aide à l'enfance). Certaines observations ont indiqué que la souplesse devrait être là au moment réel de l'adoption, mais aussi plus tard, lorsque les circonstances et les intérêts évoluent. On a également indiqué que le soutien pour favoriser la stabilité et l'intégrité de la famille adoptive constituait une considération importante.

Dans l'ensemble, la majeure partie des observations soulignaient l'importance pour l'enfant ou le jeune du maintien des relations avec sa famille, incluant ses frères et soeurs, ses parents de sang et les autres membres de sa famille, même après l'adoption. Une observation a aussi recommandé que des renseignements soient recueillis et fassent l'objet d'un rapport sur les résultats pour les enfants adoptés.

En outre, quelques suggestions ont traité d'aspects précis du processus d'adoption :

- augmenter l'âge du consentement à l'adoption, pour le faire passer de sept à 10 ans
- des protections de nature procédurale pour les particuliers qui renoncent à leurs droits sur des enfants, en particulier les nourrissons, pour les confier à l'adoption — par exemple des conseils juridiques indépendants et-ou des délais plus longs pour la prise de décisions
- des protections de nature procédurale pour les enfants en placement à l'essai afin de prévenir la perturbation des enfants
- interdire le changement du prénom d'un enfant de moins de 12 ans qui est adopté si son prénom revêt de l'importance pour lui
- le radiation de l'article de la LSEF qui indique qu'un enfant adopté est << comme s'il était né >> au sein de la famille d'adoption
- revenir à la pratique précédente des sociétés d'aide à l'enfance qui consistait à recueillir elles-mêmes les consentements à l'adoption au lieu de suivre l'exigence actuelle qui veut que ce soit les avocats qui prennent les consentements.

Pratiques dans d'autres compétences

De nombreuses compétences poursuivent la tendance vers une plus grande ouverture du processus d'adoption :

- **Au Canada**, la Colombie-Britannique, le Manitoba et Terre-Neuve viennent de déposer des dispositions législatives qui favorisent l'ouverture en matière d'adoption. L'Alberta et la Saskatchewan prévoient de l'ouverture dans leurs politiques..
- **Aux États-Unis**, quelque 30 États permettent actuellement l'adoption ouverte, et environ 18 de ces États permettent la passation de contrats écrits ayant force exécutoire. Les normes d'excellence en matière de services d'adoption de la Child Welfare League of America préconisent un processus d'adoption ouvert et honnête.
- **En Australie**, la plupart des États et territoires encouragent, à divers degrés, les contacts entre l'enfant adopté et ses parents de sang ou les membres de la famille.
- **Au Royaume-Uni**, des dispositions législatives reconnaissent la nécessité de préserver les liens avec les familles biologiques et le patrimoine culturel de certains enfants, et de prendre des dispositions pour les mises en contact pour chaque adoption.

De même, d'autres compétences accentuent le recours aux personnes ayant un lien de parenté, à la tutelle subventionnée ou à la garde d'enfant en tant que solutions de remplacement à l'adoption :

- **L'Alberta et la Colombie-Britannique** ont adopté des politiques de soins par des personnes ayant un lien de parenté et, en Colombie-Britannique, ces politiques sont appuyées par des dispositions législatives.
- **Le Royaume-uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande** ont divers programmes de soins par des personnes ayant un lien de parenté.
- **Aux États-Unis** on fait largement appel aux soins des personnes ayant un lien de parenté et à la tutelle subventionnée. L'Illinois, la Californie, l'État de Washington et le Maryland sont particulièrement reconnus pour les programmes de soins s'adressant aux personnes ayant un lien de parenté. La plupart des États ont une politique formelle ou des dispositions législatives qui encouragent et soutiennent ces pratiques.

Conclusions tirées des recherches

Les recherches sur l'attachement et l'ouverture en matière d'adoption soutiennent les tendances susmentionnées dans d'autres compétences, tendances qui vont vers un recours accru aux personnes ayant un lien de parenté et l'ouverture en matière d'adoption. Ces recherches font ressortir le besoin qu'ont les enfants et les jeunes de conserver des liens importants avec leur famille, leur collectivité, leur culture et leur patrimoine. Ces liens favorisent le sens de l'identité et contribuent à la croissance et au développement sains des enfants.

Parmi les faits saillants des conclusions des rapports de recherche sur l'adoption, mentionnons les suivants :

- l'adoption doit être perçue comme un processus continu, et non un évènement ponctuel;
- l'ouverture doit être vue comme un processus continu qui peut évoluer avec le temps;
- un type de dispositions d'ouverture n'est pas le meilleur dans toutes les circonstances, ni pour toutes les relations;
- le succès des relations ouvertes repose sur la souplesse, l'engagement et les aptitudes pour la communication;
- les ententes d'adoption ayant fait l'objet d'une médiation ont le potentiel d'entraîner des niveaux élevés de satisfaction et de coopération;
- il existe un besoin d'éducation au sein du monde de l'adoption et chez le grand public au sujet de l'ouverture en matière d'adoption;
- toutes les décisions au sujet de l'ouverture doivent reposer sur les meilleurs intérêts de l'enfant.

La plupart des recherches donnent à penser qu'on obtient des résultats positifs ou neutres avec l'adoption ouverte comparativement à l'adoption fermée. Notons que les recherches menées à ce sujet ont principalement porté sur l'adoption privée ou l'adoption de nourrissons. Il n'y pas eu d'études complètes qui ont comparé les adoptions ouvertes et les adoptions fermées dans le secteur public auquel participent les sociétés d'aide à l'enfance.

Selon les recherches sur les soins offerts par les personnes ayant un lien de parenté et la tutelle subventionnée :

- les programmes de soins par des personnes ayant un lien de parenté ont tendance à se traduire, pour les enfants, par des placements stables, de faibles taux de perturbation et des résultats positifs;
- les enfants retournent moins vite à la maison, mais ils risquent moins d'avoir de nouveau besoin de soins du régime public par rapport aux enfants qui ont été confiés à des familles d'accueil dont les membres n'ont pas de lien de parenté avec eux;
- la réussite des placements auprès de personnes ayant un lien de parenté et des placements sous le régime de la tutelle exige un niveau important de mesures de soutien financier, des services cliniques et de formation pertinente pour les membres du personnel et les fournisseurs de soins;
- la disponibilité des services communautaires après le placement est perçue comme nécessaire afin de soutenir la viabilité des placements avec le temps;
- la tutelle subventionnée peut réduire le recours aux tribunaux, la supervision et le nombre de cas des organismes de bien-être de l'enfance, tout en accélérant l'établissement d'un foyer permanent.

RÉPONSES DÉPASSANT LA PORTÉE DE L'EXAMEN

De nombreuses observations traitaient de questions dépassant la portée de l'examen, comme la divulgation de renseignements sur l'adoption, la justice pour les jeunes, la confidentialité des dossiers, divers aspects du système de bien-être de l'enfance et le système de services à l'enfance en général. Les recommandations et les commentaires abordaient des questions liées aux dispositions législatives, aux politiques, au financement et à la pratique. En outre, on a reçu des commentaires au sujet de l'examen en tant que tel.

Le survol suivant des recommandations présentées au ministère donne une idée des détails et de l'éventail des commentaires reçus. Il ne se veut pas complet.

Processus d'examen de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*

Un certain nombre de parties intéressées ont recommandé que le processus d'examen prévoie plus de temps pour l'envoi d'observations et qu'il comprenne une consultation en plus de l'invitation à soumettre des observations écrites. Certaines parties intéressées estimaient que la portée de l'examen n'était pas suffisamment large. Selon un commentaire reçu, il y aurait lieu de modifier les dispositions législatives afin d'éliminer le pouvoir discrétionnaire de la ministre de déterminer la portée de l'examen, car la LSEF ne se prête pas à un examen fragmentaire. Certaines parties intéressées avaient anticipé l'examen et pris l'initiative de commencer à préparer leurs observations d'avance, parfois jusqu'à 18 mois avant l'annonce de l'examen, mais elles ont également relevé la nécessité d'un processus d'examen sur une plus longue période et plus complet. Enfin, un répondant a dit que les jeunes qui reçoivent des soins devraient être avisés de façon particulière du processus d'examen.

Système de services pour les enfants et les jeunes

Un grand nombre d'observations ont formulé des recommandations visant à améliorer l'ensemble des services pour les enfants et les familles. Par exemple, certaines observations ont indiqué la nécessité d'améliorer la collaboration ou l'intégration des services de bien-être de l'enfance avec les autres services au sein de la communauté. D'autres ont mentionné de façon explicite ou implicite la nécessité de mieux intégrer les services de protection de l'enfance aux services conçus pour soutenir les familles, les enfants et les jeunes. Une observation a souligné que les services de bien-être de l'enfance ne fonctionnent pas en vase clos et qu'il était préjudiciable de modifier un système sans tenir compte des autres systèmes comme les systèmes de santé mentale des enfants et des adultes, de justice pour les jeunes, d'aide sociale et d'éducation.

Des recommandations ont aussi préconisé de rationaliser la prise de décisions dans le domaine du bien-être de l'enfance et de différencier la fonction de protection du système de bien-être de l'enfance par rapport à la fonction qui consiste à aider les familles à élever leurs enfants. Une recommandation était de réunir les processus de prise en charge pour le bien-être de l'enfance et les services de santé mentale pour enfants afin de faciliter la détermination opportune de la réponse appropriée aux besoins particuliers. Une autre observation a souligné la nécessité de cohérence et de collaboration entre le système de justice pour les jeunes et le système de bien-être de l'enfance, pour éviter que les enfants et les jeunes tombent entre les mailles du filet. Quelques observations ont recommandé un accès accru aux services pour les enfants ayant des besoins particuliers et une plus grande

disponibilité de tels services, et certaines ont recommandé que les sociétés d'aide à l'enfance puissent passer des ententes relatives à des besoins particuliers.

Un certain nombre d'observations ont souligné l'importance d'aider les familles à rester réunies, au lieu de leur retirer leurs enfants. Quelques-unes ont recommandé que les principes contenus dans la LSEF soient modifiés afin de promouvoir le renforcement des familles au lieu de protéger les enfants en les retirant de leur famille, et certaines ont donné à entendre que le système de bien-être de l'enfance présente des répercussions disproportionnées pour les familles à faible revenu.

Dans l'ensemble, les observations représentent clairement des opinions et des conceptions diverses quant au rôle et aux fonctions des sociétés d'aide à l'enfance et du gouvernement provincial pour ce qui est des services de bien-être de l'enfance. Un certain nombre d'observations ont indiqué, explicitement ou implicitement, la nécessité d'une meilleure intégration des services de protection de l'enfance avec les services conçus pour soutenir les familles, les enfants et les jeunes.

Responsabilisation du système de bien-être de l'enfance

Nombre de commentaires abordaient le système de bien-être de l'enfance d'un très large éventail de perspectives, incluant celles de particuliers et de professionnels qui ont été en contact avec une société d'aide à l'enfance. De nombreuses recommandations ont réclamé une responsabilisation accrue des sociétés d'aide à l'enfance devant le public pour la qualité des services fournis et une responsabilisation du personnel des sociétés d'aide à l'enfance devant les clients. Quelques parties intéressées ont suggéré d'obliger les sociétés d'aide à l'enfance à présenter un rapport sur les résultats pour les enfants et les jeunes. Au moins une observation a noté que la formule de financement actuelle crée, puisqu'elle est fondée sur le volume, la perception qu'il y a un incitatif, pour les sociétés d'aide à l'enfance, à ouvrir des dossiers et à les laisser ouverts.

On a réclamé un accroissement de la réglementation et de la responsabilisation du personnel des sociétés d'aide à l'enfance, ainsi que de la formation et du perfectionnement des compétences. Certains répondants ont exprimé une préoccupation au sujet des variations dans les valeurs des membres du personnel et des recommandations touchant la formation axée sur des compétences. D'autres ont recommandé que les membres du personnel offrant des services directs soient obligatoirement des membres inscrits de l'Ordre des travailleurs sociaux et des techniciens en travail social de l'Ontario.

La majorité des commentaires relatifs à la responsabilisation visaient les sociétés d'aide à l'enfance. Quelques-uns ont mentionné les conseillers juridiques fournis par le Bureau de l'avocat des enfants de l'Ontario. Certains particuliers estimaient que leurs points de vue n'avaient pas été adéquatement représentés en cour.

Transparence et équité procédurale

On a réclamé une plus grande transparence, ce qui comprend donner aux familles et aux enfants une meilleure voix au chapitre pour ce qui est des processus qui les touchent directement. Certaines de ces recommandations portaient sur le processus de plaintes et les méthodes de remplacement pour la résolution des différends, incluant la médiation. Des répondants ont mentionné la nécessité de freins et de contrepoids appliqués à la manière dont les sociétés d'aide à l'enfance exercent les pouvoirs très importants qui leur sont conférés. Une suggestion était que l'ombudsman soit investi de compétence dans le domaine du bien-être de l'enfance.

Un certain nombre d'observations ont recommandé une clarification de l'objectif du processus de dépôt de plaintes aux sociétés d'aide à l'enfance, l'élaboration de critères pour son utilisation et l'amélioration du processus. Certaines ont laissé entendre que la participation du conseil d'administration de la société d'aide à l'enfance n'était ni appropriée ni efficace, tandis que d'autres ont émis des réserves sur la participation du ministère. Certaines ont dit que la médiation pourrait être un mécanisme approprié pour le traitement des plaintes. En outre, on a critiqué pour les mêmes raisons le processus de plaintes liées à l'adoption et, comme on l'a déjà noté, on a recommandé explicitement que le processus de dépôt de plaintes ne soit pas disponible lorsqu'un enfant a été placé en adoption.

Définition du terme *enfant ayant besoin de protection*

Un certain nombre de parties intéressées ont recommandé d'accroître la limite supérieure d'âge permettant la désignation d'enfant ayant besoin de protection, pour la faire passer de moins de 16 ans à moins de 18 ans. Certaines observations ont fait remarquer que cela serait conforme à la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, aux orientations récentes du Canada dans son système d'enseignement, à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et aux limites supérieures d'âge pour les autres services offerts aux termes de la LSEF.

On a toutefois reçu des opinions conflictuelles quant aux motifs de resserrer ou de relâcher les critères de désignation d'enfant ayant besoin de protection. Certaines personnes intéressées souhaiteraient des critères plus restrictifs à cet égard, tandis que d'autres élargiraient les critères. Une observation a recommandé d'élargir les motifs de désignation pour inclure les comportements particuliers des parents tels que la maladie mentale, la toxicomanie ou la violence familiale. D'autres observations ont porté explicitement sur l'inclusion de la violence familiale comme motifs justifiant la protection d'un enfant. Par contre, certaines observations ont affirmé que les motifs et que le modèle d'évaluation des risques actuellement en usage dans les sociétés d'aide à l'enfance avaient des répercussions négatives sur les femmes et les enfants et qu'il faudrait les modifier.

Exigences et processus juridiques

Un éventail de recommandations visaient à accélérer les processus judiciaires et comprenaient des suggestions pour :

- accroître le recours à la médiation;
- éliminer l'obligation pour la cour d'établir qu'un enfant a besoin de protection avant de rendre une décision;
- permettre une plus grande latitude pour le dépôt de preuves sur les comportements antérieurs des parents;
- permettre des évaluations (p. ex. psychiatriques, psychologiques) des familles et des enfants avant que la cour conclue qu'un enfant a besoin de protection;
- après l'appréhension d'un enfant, allouer jusqu'à cinq jours de séance de la cour avant de saisir la cour de l'affaire, au lieu des cinq jours civils actuels, ce qui donnera aux parents plus de temps pour retenir un conseiller juridique, et aux sociétés d'aide à l'enfance plus de temps pour se préparer.

En outre, des recommandations ont été faites d'accroître les options que pourrait utiliser la cour et qui favoriseraient le placement permanent des enfants et le soutien des familles, p. ex. :

- donner à la cour la directive d'envisager le placement avec une personne ayant un lien de parenté avec l'enfant à tout moment au cours du processus;
- faire en sorte que les ordonnances de garde d'enfant (p. ex. transfert de la garde d'enfant à un grand-parent) aux termes de la LSEF font l'usage le plus efficace possible du temps de la cour et qu'elles favorisent le placement permanent de l'enfant.

Un certain nombre de recommandations concernaient des modifications présentant une gamme de répercussions possibles pour les personnes touchées et elles comportaient notamment les suggestions suivantes :

- moderniser la terminologie, p. ex. appréhension et tutelle;
- ajouter, au devoir de déclarer le besoin de protection, une exigence voulant que les documents écrits soient également fournis à la société d'aide à l'enfance qui s'occupe de l'enfant, et préciser que c'est la Couronne plutôt qu'une société d'aide à l'enfance qui est responsable du défaut de signaler des soupçons qu'un enfant a besoin de protection;
- conserver les droits actuels qu'ont les parents de famille d'accueil de recevoir un avis et de demander un examen avant le retrait d'un enfant qui vit avec eux depuis deux ans.

Il y a également eu des recommandations conflictuelles. Ainsi, une observation a recommandé d'éliminer l'exigence pour une société d'aide à l'enfance d'obtenir un mandat avant de retirer un enfant d'une famille, tandis qu'une autre a recommandé l'utilisation de télémandats et que d'autres encore expriment des réserves au sujet de l'appréhension sans mandat.

Transition des soins et des soins et entretien prolongés (SEP)

Un autre domaine qui a fait l'objet d'une attention considérable est la transition vers un milieu de vie autonome des enfants et des jeunes qui cessent de bénéficier des soins d'une société d'aide à l'enfance. Il y a eu des recommandations d'accroître les types de services et les mesures de soutien disponibles pour aider les jeunes à faire la difficile transition et les encourager à poursuivre des études postsecondaires. Un certain nombre d'observations ont demandé que les SEP soient offerts jusqu'à l'âge de 24 ans au lieu de 21 ans, ou qu'ils soient disponibles pendant quatre ans après l'obtention du diplôme d'études secondaires. Une observation a laissé entendre que les SEP devraient inclure de l'aide pour les soins dentaires, les soins de la vue et les autres soins de santé. Une autre a noté l'importance cruciale de l'éducation et a suggéré que les sociétés d'aide à l'enfance soient tenues responsables pour que les jeunes réalisent des jalons appropriés dans leur éducation avant de cesser de bénéficier des soins. Une observation a recommandé que les jeunes qui ont reçu des soins soient exemptés de droits de scolarité pour leurs études postsecondaires. Un grand nombre d'observations ont mentionné l'importance pour les anciens pupilles de la Couronne d'avoir un accès total à leurs dossiers.

Droits des enfants

Quelques-unes des parties intéressées ont recommandé que les dispositions législatives établissent des droits conformes à la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant pour tous les enfants de l'Ontario et ont réclamé l'interdiction de tout châtiment corporel. D'autres ont réclamé qu'on accorde un plus grande attention aux droits de la famille et qu'on respecte davantage ces droits.

Techniques d'ingérence

Une observation portait sur la partie VI de la LSEF, Mesures extraordinaires, incluant le recours à des techniques d'ingérence, à l'isolement sous clé et aux psychotropes, ainsi que les dispositions de l'examen qui y sont associées. Il a été noté que certaines de ces dispositions n'ont pas été promulguées, que d'autres sont devenues démodées et que, dans certains cas, il y avait nécessité de s'assurer que les pratiques correspondent aux exigences.

Justice pour les jeunes

Une autre observation a indiqué que la partie IV de la LSEF, Jeunes contrevenants, n'avait pas été mise à jour depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (Canada) en 2003. De plus, cette partie ne correspond pas au mandat du ministère relativement aux services de justice pour les jeunes dans le cas des jeunes jusqu'à l'âge de 18 ans.

CONCLUSIONS

Un consensus général semble se dégager quant à la nécessité d'une réforme pour ce qui est du placement permanent et de l'adoption ainsi que sur la nécessité d'apporter des modifications législatives pour y arriver. Les observations et la documentation de recherche appuient la nécessité d'une gamme d'options pour donner de la stabilité, de la continuité et un placement permanent aux enfants recevant des soins. On préfère clairement les solutions qui respectent l'importance de la famille et de la communauté dans la vie des enfants et des jeunes. Cela va jusqu'à l'adoption et inclut des mesures de soutien pour le recours à une approche souple en matière d'ouverture, en particulier pour les enfants qui sont des pupilles de la Couronne ou en tutelle permanente.

L'examen permet de penser que les dispositions législatives devraient permettre des dispositions d'ouverture qui tiennent compte des circonstances individuelles des personnes concernées et qui peuvent évoluer avec le temps, en fonction des besoins pour le développement de l'enfant ou du jeune. L'ouverture ne devrait pas se limiter à l'adoption de pupilles de la Couronne, mais être également un facteur pour les adoptions privées.

En outre, les observations recueillies aux fins de l'examen indiquent qu'il devrait y avoir des mesures de soutien pour les familles, qu'elles soient des familles d'adoption ou que, par une autre disposition, elles prennent soin d'un enfant ou d'un jeune qui autrement, relèverait d'une société d'aide à l'enfance. Cette aide pourrait être de nature financière, sociale ou professionnelle.

Il est clair d'après l'examen que les besoins de chaque enfant doivent être pris en considération sur une base individuelle, en fonction du patrimoine et de la culture de l'enfant ainsi que de ses relations avec les membres de sa famille et la communauté. Dans certains cas, cela devra être étayé par des dispositions législatives. Cependant, selon les opinions exprimées et les preuves présentées, il faut faire plus que de simplement définir ou créer différents types de dispositions disponibles pour les tribunaux et le système de bien-être de l'enfance. La réussite de la réforme dépend d'une philosophie commune aux organismes et aux professionnels, philosophie soutenue par des pratiques judicieuses des solutions et des services qui respectent et priorisent le besoin qu'un enfant a de continuité dans les soins dont il bénéficie et de relations stables.

Les nombreuses observations liées à des questions dépassant la portée de l'examen allaient de lettres décrivant des expériences profondément personnelles jusqu'à des rapports complets. Ces observations serviront à inspirer les travaux continus du ministère car elles fournissent une riche source de renseignements provenant d'un éventail précieux et diversifié de perspectives.

Certaines des recommandations abordent des questions liées aux politiques de financement, aux politiques des programmes ou aux pratiques et non à des éléments des dispositions législatives. D'autres observations ont relevé des aspects des dispositions législatives qui sont démodés et méritent qu'on y accorde de l'attention en

raison des modifications apportées à d'autres dispositions législatives. D'autres recommandations concernaient des questions complexes comme la nécessité d'avoir des règles particulières pour protéger le caractère confidentiel des dossiers des enfants qui sont clients du système de services pour les enfants et des questions de politiques sociales fondamentales comme les droits de tous les enfants en Ontario.

Nombre de particuliers qui ont écrit pour décrire leur propre expérience avec le système de bien-être de l'enfance ont exprimé des préoccupations au sujet des pouvoirs des sociétés d'aide à l'enfance et ils ont recommandé que les mécanismes de protection pour les familles soient renforcés et que des services soient offerts pour fournir des solutions de remplacement au retrait des enfants de leur famille. D'autres ont réclamé le renforcement de la loi pour mieux protéger les enfants. Ces lettres constituent un rappel sans équivoque que le système de bien-être de l'enfance a reçu de la province des pouvoirs très importants pour la protection des enfants. Il faut de temps à autre modifier les politiques et les lois régissant l'exercice de ces pouvoirs, en fonction de l'évolution des valeurs sociales. L'examen obligatoire des dispositions législatives tous les cinq ans donne au gouvernement la possibilité de mener de vastes consultations.

Nombre des préoccupations exprimées soulignent l'importance de toujours viser l'équilibre entre la protection des enfants et les mesures de soutien axées sur le maintien de l'intégrité familiale. Il faut équilibrer les pouvoirs d'une société d'aide à l'enfance au moyen de freins et de contrepoids appropriés pour l'exercice de ces pouvoirs, par des mécanismes de responsabilisation et le respect des droits des familles, des enfants et des jeunes, qui doivent avoir voix au chapitre dans la prise de décisions importantes les concernant.

Il importe que les opinions et les idées exprimées dans ces observations ne se perdent pas et qu'on les étudie dans le contexte des travaux continus du ministère relativement aux orientations futures du système de services à l'enfance.